

# Crítica y razón de los servicios sociales de base. Atención y proactividad en el Estado social

**Miguel Arenas Martínez**

Área de Bienestar Social  
Ayuntamiento de Avilés (Asturias)  
<marenas@ayto-aviles.es>

Hiritarrei baliabideak eta gizarte-zerbitzuak hurbilazten lagundu izan du oinarritzko gizarte-zerbitzuen egonkortze eta garapenak. Hala ere, neurri batean, saihestu egin izan ditu garapen horrek zerbitzuak hobetzeko kritika eta praktika egokiak, eta sarri atzeratu egin izan dira arlo teknikoari eta antolaketaren arloari dagozkien balizko konponbideak. Artikulu honetan, aztertu egin dituzte aipaturiko arazo horietako batzuek, eta arazo horiei erantzuteko konponbideek eskaini ditzaketen eskubide sozialen balizko hobetzeak ere kontuan izan dute. Asmo horiek betetzeko, Espainiako erdi-mailako hiri batean egindako gizarte-zerbitzuen inguruko inkesta instituzionalaz baliatu dira egileak. Informazioa bildu ahal izateko azterlana da, eta ezagutu nahi izan dute zerbitzu horietan langintzan ari diren pertsonen kezken nolakotasunak. Ez dute komunikatzeko eta informazioa biltzeko zuzeneko metodologiarik erabili egileek; hala ere, jasotako ekarpen arabera, egileek alde ulergarriak eta proposizioak egokiak bildu dituzte, betiere, gizartearekin bat datozen gizarte-zerbitzu abegikorragoak sortzeko.

## HITZ-GAKOAK:

instituzioen analisia, gizarte esku-hartzea, proaktibotasuna, errepikatzea, gizarte-interakzioa.

La estabilización y el desarrollo de los servicios sociales de base han contribuido al acceso de la ciudadanía a los recursos y las prestaciones sociales. Sin embargo, a menudo esto ha sido motivo para inhabilitar las críticas y prácticas que tratan de mejorarlos, posponiendo soluciones a problemas técnicos y organizativos. En este artículo, se abordan algunos de esos problemas y se razona sobre las potenciales mejoras de los derechos sociales que su resolución puede suponer. Para, ello nos apoyamos en los principales resultados de una consulta institucional realizada en los servicios sociales de una ciudad española mediana. Se trata de una exploración informativa que trata de conocer las preocupaciones de los profesionales de esos servicios. Al utilizar metodologías no directivas de comunicación y recogida de la información, se obtuvieron aportaciones que, una vez analizadas, pensamos que contienen elementos comprensivos y propositivos útiles para avanzar hacia unos servicios sociales más receptivos con el mundo social.

## PALABRAS CLAVE:

análisis institucional, intervención social, proactividad, iteración, interacción social.

## 1. Introducción

Las organizaciones del ámbito público prestadoras de servicios tienen una creciente importancia, al ser cada vez más las personas empleadas, atendidas e intervenidas en ellos. Su materia prima es la información, la comunicación y los procesos de trabajo donde los saberes técnicos y profesionales son importantes para tratar de satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos. En este artículo proponemos una aproximación a uno de los servicios de atención primaria más significativos del Estado social y las políticas sociales, al encontrarse dentro de su horizonte de acción las personas y grupos más desfavorecidos: los servicios sociales municipales o de base.

La motivación inicial de este texto se materializó desde las dificultades crecientes que estos servicios tienen para adaptarse a las necesidades y la diversidad social de nuestra sociedad, alejándose de la vida de los ciudadanos, directamente implicados, o no, en sus prestaciones y servicios. En ese sentido, nuestra hipótesis de trabajo la declinamos desde la reconocible ambivalencia entre, por una parte, la estabilización y el desarrollo de los servicios sociales de base en el marco del Estado social en España, que los hace imprescindibles para una parte cada vez más amplia de la ciudadanía, y, por otra, su a menudo burocratizada acción institucional, poco versátil y ejerciente de una tutela excesiva sobre los espacios sociales en los que tiene más influencia –sobremana, hacia las personas y grupos que precisan más apoyos–. El resultado es, en nuestra opinión, una intervención que desaprovecha las potencialidades de restauración y mantenimiento del acceso a los derechos y la ciudadanía social de las personas (Arenas, 2010).

Para abordar la contradicción entre la imperiosa necesidad de estos servicios y las limitaciones observadas a la hora de profundizar en los derechos sociales, es preciso deshacer el nudo que los atena: su valiosa y, a menudo, urgente contribución al acceso a los recursos y las prestaciones sociales ha inhabilitado las críticas y prácticas, internas y externas, que tratan de mejorarlos, posponiendo la renovación de enfoques técnicos y organizativos más adaptados a la realidad social que les compete. A partir del reconocimiento de esta función protectora y solidaria, se pretende abordar algunos de sus problemas principales, pero también las potenciales mejoras que incumben a los derechos sociales de ciudadanía en el marco del proyecto solidario del Estado social.

Hemos estructurado el trabajo en tres partes. En la primera, además de justificar la metodología para la obtención de las informaciones en las que nos hemos apoyado, planteamos algunos elementos contextuales sobre los servicios sociales de base

que ayuden a comprender el marco relacional en el que están situados. En la segunda parte, desde el caso estudiado se aborda el análisis empírico de aportaciones discursivas de profesiones y estructura de mando presentes en los servicios sociales de base. Finalmente, en la tercera parte, se desarrollan las principales conclusiones del análisis efectuado.

## 2. Planteamiento metodológico

Para elaborar este artículo, nos apoyamos en los principales resultados de una investigación basada tanto en la metodología cualitativa (Ibáñez, 1986. Alonso, 1998: 35), como en el análisis institucional en situación (Loureau, 1975: 262). Fue realizada en el marco de los servicios sociales de base de una ciudad mediana, estructurados a semejanza de la mayoría de los existentes en España, para lo que fueron consultados trabajadores y responsables, mujeres y hombres, del servicio, según niveles de mando, profesiones y equipos de zona de servicios sociales<sup>1</sup>. La motivación inicial del estudio se fraguó desde la observación de la carencia de cauces institucionales de información y opinión respecto a los procesos de trabajo, que provocaba un desgaste progresivo y prolongado, producía ‘ruido’ y desconfianza entre posiciones y puestos, dificultaba la aplicación del conocimiento en los recorridos técnicos y sociales involucrados, y provocaba rutinas tanto hacia adentro como en la relación estratégica con los ciudadanos, en el apoyo al restablecimiento de sus capacidades sociales. De esta forma, presuponiendo que aquellos que están en los procesos productivos son los que mejor los conocen, se efectuó una consulta a trabajadoras y profesionales con el fin de conocer sus principales preocupaciones y propuestas. Mediante el uso de técnicas no directivas de comunicación, recogida y tratamiento de la información, se obtuvieron aportaciones sobre los servicios sociales de base que contienen, pensamos, elementos comprensivos y propositivos, estables y objetivos, de interés general más allá de ellos mismos<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Aunque en cada comunidad autónoma los servicios sociales son gestionados con cierto margen de autonomía, la firma de los convenios del Plan Concertado en 1989 supuso el desarrollo de una serie de criterios comunes para elaborar los mapas de servicios sociales y organizarlos: el tamaño de la población, la demarcación territorial (según la dispersión poblacional y la extensión del territorio), el nivel de desconcentración y descentralización, y su misma organización funcional (véase Lascof y Pardo, 2002).

<sup>2</sup> Este artículo está basado en una lectura y análisis ulterior de aquel material empírico (obtenido inicialmente en 2007), en el convencimiento de la presencia de indicios y conocimientos útiles para la comprensión actual de los servicios sociales de base. Dado que la inmensa mayoría de las trabajadoras y profesionales eran mujeres, utilizaremos el femenino para nombrarlas. Los servicios sociales municipales mencionados son los de una ciudad de alrededor de 85.000 habitantes, adscrita al Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Servicios Sociales.

Rompiendo por un tiempo las dinámicas organizativas y técnicas habituales, se materializaron espacios y tiempos simétricos entre las participantes en tal consulta, asegurando relaciones de reciprocidad por las que todas las personas se sintieran moralmente obligadas por pretensiones constructivas de entendimiento (Habermas, 1987: 182 y 1997: 27). La información más relevante para nuestro análisis discursivo ha sido la relativa a las profesiones. Su cantidad y calidad, la variedad de contenidos y matices, son algunas de las características que nos llevan a hacer esta aseveración. Se consideró necesario incluir a las trabajadoras del área administrativa, al constatar el relevante papel que están jugando desde la perspectiva de la primera información y atención, y desde la necesaria sincronía que deben tener con las del área social. La técnica de producción y recogida de información fue la reunión de grupo autogestionada, sin limitaciones espaciales o temporales (Vallés, 1999: 288)<sup>3</sup>.

### 2.1. Características de los textos discursivos

A diferencia del análisis sociológico de discursos conversacionales, aquí nos hemos basado en un texto escrito de temática libre, de carácter intersubjetivo, que fue discutido y acordado por las participantes en las reuniones de grupo. Fue producto de las distintas discusiones y opiniones necesarias para ajustar y conformar la aportación final resultante, una elaboración consensuada por las profesiones y equipos. Es decir, aportaciones sedimentadas sobre lo que se consideraba no solucionado y mejorable en los servicios, realizadas con pretensiones de búsqueda de la objetividad y la verdad, y de las hemos entresacado concepciones y propuestas con pretensiones de utilidad sobre el conjunto de los servicios sociales de base.

Desde la perspectiva de un socioanálisis o análisis institucional en situación, fue preciso enfrentar el material empírico con el contexto institucional y organizativo de estos servicios, desplegándolo hasta su dimensión pragmática (Casalmiglia y Tusón, 2007: 107). Es decir, ver lo que hacen y quieren las personas y agentes cuando utilizan el lenguaje, ver sus límites y posibilidades contextuales, lo que pueden y no pueden hacer en los servicios sociales de base en relación a un buen 'trabajo de lo social' dirigido a los ciudadanos (Chauvière, 2004: 30). En la medida que la realidad social no se recoge, sino que se reconstruye, para acceder a contenidos relevantes ha sido necesario estructurar la información aportada y llegar a un nivel analítico sustentado en la interpretación, mediante el análisis relacional entre las diferentes partes de la estructura organizativa.

<sup>3</sup> En la cultura anglosajona, denominadas grupos focalizados o entrevistas de grupo.

Dado que la estructura sociotécnica vista es parecida en la mayoría de los servicios sociales de base, presuponemos que sus procesos, situaciones y problemas son similares y que, por lo tanto, el desarrollo y las conclusiones del trabajo podrán ser aprovechados, al menos hasta un cierto nivel. En ese sentido, la composición de la plantilla participante en este análisis fue la siguiente: en los servicios centrales, la dirección de los servicios sociales de base, tres trabajadoras sociales responsables de programas y dos trabajadoras sociales de apoyo a estos programas<sup>4</sup>, además de cinco auxiliares administrativas. Los equipos de cuatro zonas de servicios sociales de los que formaban parte trabajadoras sociales (dos o tres), educadoras (dos) y auxiliares administrativas (una por zona). En los servicios analizados también había un Equipo de Intervención Técnica y Apoyo a la Familia (EITAF), con dos psicólogas, una trabajadora social, dos educadoras y una auxiliar administrativa (Ministerio de Sanidad y Política Social, 2008: 229)<sup>5</sup>.

### 2.2. Contexto de los servicios sociales de base

En el contexto del Estado social, los servicios sociales de base constituyen una parte fundamental de su dimensión operativa. Su destacable crecimiento, en estos últimos lustros, ha asegurado la protección social dirigida al conjunto de la población, y, en específico, hacia las personas y grupos más damnificados por la situación económica y los procesos de ordenación y desigualdad social. Esta profundización institucional y relevancia social ha coexistido con la emergencia de nuevas y exigentes responsabilidades, amplificando los contenidos susceptibles de ser abordados. Tanto es así, que han pasado a ser exigidos en la atención e intervención de fenómenos sociales inéditos, consecuencia de los cambios sociales posindustriales y la creciente complejidad social (Pierson, 2001). A los clásicos colectivos y personas desintegradas –como era parte de la población gitana, las personas sin techo y los drogodependientes–, se han añadido otros con dimensiones sociales verticales –mujeres solas con hijos, jóvenes, inmigrantes, personas mayores–, que a su vez están relacionadas con otras dimensiones sociales horizontales –paro o extrema inestabilidad

<sup>4</sup> Los programas existentes en ese momento eran tres: Información, Orientación y Participación Social; Prevención e Inserción Social; y Atención a la Infancia, Mayores y Personas con Discapacidad.

<sup>5</sup> Este análisis se basa en las aportaciones de los puestos de trabajo más importantes cuantitativamente en los servicios sociales de base (Plan Concertado). Según la memoria del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Ministerio de Sanidad y Política Social, 2009), en el 2007 de los trabajadores en plantilla de los servicios sociales de base (12.125) un 43,1% eran trabajadores sociales. El segundo grupo con más presencia, con un 14,9%, eran educadores sociales, animadores y monitores. Y, en tercer lugar, con un 16,7%, se encontraba el personal administrativo. Por otro lado, los asesores técnicos suponían un 3,15%, mientras que el personal de mando, los directores y los coordinadores de programas, un 7,1%.

laboral, deficiencias en el acceso a la educación, ausencia de ingresos económicos garantizados o escasez de ellos, e inaccesibilidad a la vivienda—. En el mismo sentido, a una sociedad estructurada según las pautas estables de la modernización industrial y del salariado (Castel, 1997: 325), con políticas sociales universales que llegaban a casi todo el mundo, ha continuado otra de configuraciones más desreguladas, que penalizan a aquellas personas y grupos sociales cuyos capitales económicos, simbólicos y relacionales son menos valorados en los mercados en los que deben competir. La inestabilidad del modelo productivo en España, con una economía de extrema oscilación, que penaliza a esos grupos y colectivos más vulnerables, está significando un formidable reto para los servicios sociales de base, que son demandados por amplias capas de la población que nunca habían recurrido a ellos, y que sufren las consecuencias –sobrecaradas en el caso español– del crac financiero, de la inestabilidad de los mercados, de la desmovilización productiva y, en última instancia, del paro generalizado de larga duración.

En esa línea, el cuestionable fenómeno burocrático de categorización y normatividad social que, desde los pasados años setenta, se comenzó a reconocer respecto a los Estados de bienestar (Rosanvallon, 1995: 61), podría haberse prolongado sin estridencias en el caso de en una sociedad más homogénea, con bajos y controlados niveles de marginación social. Sin embargo, algunas orientaciones iniciales de los servicios sociales de base están ahora dificultando más, si cabe, su adaptación a las exigencias inclusivas y sociales que les competen y que deben desarrollar con las personas y grupos más desfavorecidos: el rígido e individualizado esquema de entrada al sistema, una carta de medidas y recursos casi cerrada de antemano, la redundancia de las formas de intervención, junto al consecuente proceso de uniformización respecto a los ciudadanos demandantes son algunos de los problemas que encontramos, acompañando a su consolidación en el Estado social y en la sociedad (Paugam, 2007: 57).

### 3. Los servicios sociales de base, entre la atención y la proactividad

En el comienzo del análisis empírico de los textos discursivos, el discurso global de las trabajadoras de los servicios sociales de base pivota en torno al crecimiento de los últimos años en funciones, prestaciones y personas atendidas, lo cual ha supuesto un aumento de las atenciones, actividades y, en general, de nuevos recursos. En ese contexto se inscriben las transformaciones orgánicas y técnicas que han cambiado los cometidos de apoyo de las trabajadoras del área administrativa –cuya labor es capital–, añadiéndoles más contenidos y responsabilidades. Tal incremento y diversificación de sus tareas

incluye la primera información telefónica, simultaneada normalmente con la presencial, en espacios y tiempos que no siempre son los más apropiados, y hacia personas que pueden tener dificultades perceptivas o, por diversas causas, comprensivas (por ejemplo, personas con discapacidad, personas mayores o inmigrantes). En un servicio donde el valor de las interacciones, sociales y profesionales es un bien distintivo (Fantova, 2008: 41), la primera información personal y telefónica realizada es fundamental para redirigir la demanda y prestar la atención correcta a las personas:

Los auxiliares son el primer eslabón de los servicios sociales, y si este eslabón falla, el resto del servicio se verá perjudicado (auxiliares administrativos)<sup>6</sup>.

Pero el problema no es sólo resolver la primera información y orientar a las personas que la solicitan, sino también la acumulación de tareas a consecuencia del incremento del trabajo de todas las profesionales del área social en los servicios sociales de base:

El exceso de trabajo, tanto para trabajadores sociales, educadores y orientadores laborales, ha derivado en una sobrecarga sobre la figura del auxiliar administrativo (auxiliares administrativos).

Parece, pues, necesario redimensionar la primera información, ponderando su relevancia mediante una formación específica hacia las trabajadoras que, en buena parte, la realizan. Sin embargo, la intensificación y diversidad del trabajo contrasta con el exiguo reconocimiento que, en general, tienen. La mudanza desde actividades más sencillas a otras más complejas y acrecentadas termina provocando su malestar. Desde una dimensión pragmática, se manifiesta como una situación de doble vínculo (Watzlawich; Beavin y Jackson, 1983: 196), pues las nuevas exigencias pueden requerir autonomía y sentido de la iniciativa en el desempeño del trabajo, cualidades con las que no se las identifica, aunque, al mismo tiempo, se produzcan órdenes contradictorios de vuelta al control, es decir, características iniciales referentes a una organización clásica de corte burocrático, mayoritariamente extendida en los servicios sociales de base (Lascorz y Pardo, 2002: 50):

Se nos pide que debemos tener iniciativa para resolver situaciones. Pero, a menudo, si tomamos la iniciativa, nos dicen que no es de nuestra competencia tomar esta decisión, o que la deci-

<sup>6</sup> Esta cita y las que siguen forman parte de los textos consensuados en las reuniones de grupo. Al final de cada cita, y entre paréntesis, se indica a qué perfil profesional corresponde cada una: auxiliar administrativa, educadora social, trabajadora social, y personal de Dirección y Programas.

sión tomada no es correcta, lo cual nos genera mucha inseguridad (auxiliares administrativas).

Las nuevas exigencias funcionales han cambiado el rol de estas trabajadoras administrativas en los servicios sociales de base, por lo que si se afrontan estas transformaciones que provienen de sus fines organizativos y técnicos, como son la mejora de la satisfacción de las necesidades sociales de personas y grupos, en especial las interactivas y relacionales, habría que reconocer y poner en valor tales cambios. Para ello, sería preciso articular procesos de reconocimiento institucional que calibren el binomio de sus novedosos cometidos y responsabilidades, considerando los procesos de coordinación en los que están implicadas que sería necesario ajustar con ellas, y no por encima de ellas. El problema es que la omisión de las funciones y tareas asumidas en los últimos años las separa y 'desimplica' de los procesos de trabajo, desperdiciando sus posibles iniciativas y contribuciones.

Sin embargo, el crecimiento de los servicios sociales de base es señalado por las profesionales positivamente (en este caso, por las trabajadoras sociales), ya que ha ido parejo a su modernización y puesta al día; por comparación a otras partes del sistema de bienestar que no están tan identificados con una orientación asistencial (como la Sanidad, por ejemplo):

Se ha realizado una verdadera modernización de los servicios sociales, intentando adecuar los recursos a las necesidades, y no a la inversa (trabajadoras sociales).

Tal modernización ha implicado la instauración generalizada, en los servicios sociales de base, de sistemas de atención y registro que han facilitado el acceso a los ciudadanos. Al mismo tiempo, el crecimiento ha reforzado la primera línea de trabajo, aumentando su número y protagonismo, y en esa línea, al menos ya en municipios de tamaño mediano, se han constituido los equipos multiprofesionales en las zonas de servicios sociales.

Se ha puesto especial énfasis en realzar y reforzar el papel del personal más directamente relacionado con la población, instaurando modificaciones que han conseguido cambios sustanciales en la obsoleta estructura que se venía arrastrando: cita previa, equipos interdisciplinarios, asignación de profesional, sistemas de registro (trabajadoras sociales).

La ampliación y diversificación de las prestaciones ha acrecentado el volumen de tareas de todas las profesionales de las zonas, pero sobre todo, de las trabajadoras sociales. Con la actual organización y carga de trabajo, con el aumento de prestaciones y con las funciones hoy estructuradas –se señala–, sería necesario que, desde un paradigma extensivo,

se incorporaran más profesionales. Es decir, hay prescripciones que, al no fijarse en las propias posibilidades técnicas y organizativas actuales, apuntan a un mayor crecimiento, sujeto a las demandas políticas y técnicas que se justifican en la propia demanda ciudadana (Luhmann, 1993: 94).

El tiempo de trabajo es el mismo, y los profesionales no se aumentan en proporción al incremento que ha tenido en los últimos años la demanda (trabajadoras sociales).

En ese contexto de modernización objetiva, que ha redundado, sobre todo, en las tecnologías de organización de la demanda, se inscribe la mayor diversidad profesional en los centros de zona, lo cual sí que es indispensable para llegar a un trabajo más adaptado a las necesidades de los ciudadanos. Sin embargo, la presencia de diferentes profesionales, con distinta formación de origen, no parece garantizar un trabajo interdisciplinar donde las conceptualizaciones y las acciones estén integradas; como así era señalado por las personas responsables de Dirección y Programas:

Hemos conseguido la multidisciplinariedad de los equipos. Creo que [ahora] es necesario profundizar en la complementariedad de los distintos perfiles profesionales (personal de Dirección y Programas).

El campo del análisis y la intervención social es un espacio que se está redefiniendo continuamente, donde concurren diferentes profesiones que intentan, cada una ellas, llenar un hueco mediante su específica visión (Bourdieu, 1995: 337; Martín Criado, 2008: 18), aportando algo diferencial en las concepciones, los métodos y las técnicas, por lo que se pretende demostrar que existe una cierta racionalidad entre la formación obtenida y la intervención. En ese campo de fuerzas, es menester realizar dos operaciones alternativas: por un lado, definir y recrear el propio espacio analítico y operativo (por ejemplo, el de las educadoras), al hilo de las contribuciones globales de las profesiones y con las aportaciones específicas en los ámbitos sociales e institucionales correspondientes. Al mismo tiempo, es preciso delimitar y hacer visible el propio espacio de actuación hacia los otros saberes y prácticas que participan –y compiten– en ese campo, hasta llegar a un reconocimiento recíproco. Es ahí donde las pretensiones de monopolio y dominio técnico, apoyadas a veces por intereses políticos, se pueden imponer sobre las necesidades sociales y metodológicas detectadas. Sin caer en la tentación del reparto de espacios y cuotas de poder, se debería tender a un reconocimiento recíproco y, después del correspondiente debate político y técnico, tratar de elegir las mejores alternativas encontradas, más allá de las disciplinas de origen que las hayan planteado (Majone, 1991: 40).

La modernización institucional y la diversificación profesional están muy vinculadas con el incrementalismo en la intervención existente (Robertson, 1992: 50), por el que se van asumiendo nuevas funciones y acciones desde los sistemas de bienestar, y, en particular, desde los servicios sociales de base. Así, las sucesivas cargas de tareas añadidas determinan que gran parte del trabajo se realice bajo el signo de la urgencia, de manera que lo apremiante retrasa las obligadas tareas habituales, que ya de por sí son costosas. Esto afecta a todas las trabajadoras y, en concreto, a las auxiliares administrativas, cuya participación es obligada en la mayoría de los procesos:

Son habituales las consultas recibidas de modo continuado, incluso de manera simultánea por parte de los distintos profesionales, que demandan una respuesta inmediata (auxiliares administrativas).

Al mismo tiempo, el modelo de acción racionalista normativo, predominante en la intervención social y en los servicios sociales, apuntala un sistema de decisión y planificación antecedente, trivializando las tareas de las profesionales del primer nivel, que deben asumir productos técnicos ya acabados. Para que funcione, es necesario reproducirlo desde arriba hasta abajo, remedándose en cada una de las agencias de intervención, como los servicios sociales de base. Así, por ejemplo, las trabajadoras sociales de base sienten que no pueden participar, al menos en la parte necesaria, en las acciones que se han de desarrollar. Manifiestan sentirse parte de un engranaje sobre el que no es posible opinar, cuando son ellas, junto a las otras profesionales de las zonas, quienes interaccionan con las personas destinatarias de la atención o la intervención. De esta forma –apuntan–, si se mecaniza el trabajo técnico, se trivializa la acción con los ciudadanos que debe estar constreñida a tal esquema:

A veces llegan programas y proyectos ya elaborados y sólo se nos pide que colaboremos con datos, o participemos en ellos sin previamente haber participado en las decisiones o elaboración del mismo (trabajadoras sociales).

Desde la perspectiva de estas profesionales, el dilema es el siguiente: cuando el proceso de trabajo se ciñe en exclusiva a la atención individual, los cometidos se simplifican y las exigencias técnicas y metodológicas son menores. Cuando el horizonte de la acción se amplía, y coexiste la atención con otras intervenciones, las exigencias de conocimiento y metodológicas son mayores. En el primer caso, hay menos riesgo, pero, como estamos viendo, existe malestar y frustración; en el segundo caso, la incertidumbre es mayor, pero la participación y la implicación también lo son (Herrera y Castón, 2003: 53). Una parte de los servicios sociales de base, en concreto, de las trabajadoras sociales, aboga por

reconstruir formas de acción donde puedan existir elaboraciones originales de las profesionales ineludiblemente implicadas:

Nos hemos sentido meros ‘recolectores de usuarios’, no contando con nosotros en la planificación, en la programación, lo que ha llevado al fracaso de las actividades... (trabajadoras sociales).

A pesar del modelo que intenta encauzar el trabajo a la dinámica ‘demanda/recursos aplicados’, las profesionales de las zonas se encuentran de frente con la complejidad social que desborda la atención. Además, deben combinarla continuamente con tareas burocráticas y de tramitación, lo cual acrecienta la dificultad de abordar las necesidades sociales de los ciudadanos. El crecimiento y la modernización, si no van acompañados de la correspondiente inyección de conocimiento, corren el riesgo de perder el sentido y agotar a las instituciones.

### 3.1. Posiciones y roles profesionales: formas de acción

El aumento exponencial del trabajo como consecuencia del acrecentamiento y diversificación de las medidas y prestaciones es también uno de los hilos conductores de las manifestaciones de las educadoras. Sin embargo, su discurso se plantea en relación al trabajo de las trabajadoras sociales, pues, con la actual estructura sociotécnica, se favorece la articulación a través de ellas del ritmo, las metodologías y los contenidos técnicos del trabajo (Ion, 1990: 67). Esta ordenación no sólo incluye la atención, sino que se hace extensible a toda intervención o a cualquier otra forma de actividad. En consecuencia, además de la impronta de los propios programas, los centros de servicios sociales de zona están marcados por la inercia del trabajo de las trabajadoras sociales:

Creo que el tiempo del que disponen las trabajadoras sociales para atender a las familias es, en muchas ocasiones, insuficiente (educadoras sociales).

Las educadoras forman parte de los equipos multiprofesionales, pero la naturaleza de la actual estructuración organizativa dificulta tanto la corresponsabilidad como la racionalización de la carga de trabajo. Se ha configurado un sistema en que la atención individual marca y puntúa la mayoría de las actuaciones, impostando los ritmos e intensidad del resto de actividades. Es paradójico, pues la posición estratégica de las trabajadoras sociales y el modelo individualizado de acceso y tratamiento bloquean las ayudas que pudieran recibir, al mismo tiempo que ahonda en las dependencias profesionales:

La falta de tiempo de las trabajadoras sociales, que serían las responsables del caso y las que

plantean la posible intervención de la educadora o la trabajadora familiar hace que ésta se lleve a cabo en pocos casos (educadoras sociales).

En estas profesionales se manifiesta la preocupación por el carácter dependiente de sus funciones y tareas en los servicios sociales de base, que relacionan con las consecuencias cotidianas en la práctica profesional: en general, la imposibilidad de materializar un 'trabajo de lo social' que se beneficie de las aportaciones de las diferentes profesionales. Asimismo, esta impotencia se vincula con la sumisión a un modelo técnico pasivo que, preferentemente, espera y tiene dificultades para atisbar los fenómenos sociales emergentes:

A nivel organizativo, vemos una falta de coordinación a la hora de trabajar y elaborar proyectos sociales de intervención educadoras y trabajadoras conjuntamente (educadoras sociales).

Más allá de las educadoras sociales, la asimetría de las posiciones técnicas estratégicas facilita que existan comportamientos 'particularistas' respecto de las profesiones ajenas a la de trabajador social. Pero su papel, y en concreto el de las educadoras, tendría que estar objetivado según las necesidades establecidas en un hipotético sistema ocupacional de los servicios sociales de base. La actual jerarquía profesional y la consiguiente dependencia generada en ese sentido impiden criterios objetivos de asignación de funciones y actividades:

El trabajo de la educadora está completamente en función de la trabajadora social, y fundamentalmente depende del tiempo de que disponga para la intervención, y de la actitud que tenga hacia este tipo de trabajo (educadoras sociales).

Son frecuentes las apelaciones hacia la búsqueda de un trabajo que, aun asumiendo lo sobrevenido, se detenga más a pensar en lo que se está haciendo y qué es lo que se va a hacer. Ante el ruido de la actividad por la actividad, parece necesario reencontrar foros de discusión técnica, regulares y aplicados, donde se aborden los problemas que actualmente desbordan la dinámica habitual de las zonas de servicios sociales:

Elaborar planes de intervención conjuntos con los trabajadores sociales de referencia de las familias (educadoras sociales).

En ese contexto, las posiciones y relaciones asimétricas entre las diferentes profesiones terminan apareciendo. Al ocupar una posición dependiente en la estructura técnica de la organización, se manifiesta la imposibilidad material de armar un trabajo más compartido de los proyectos, casos y problemas presentados. Más allá de las diferencias lógicas de posiciones entre las ocupaciones, que denotan los

diferentes niveles profesionales, el desarrollo del trabajo técnico debería armarse a través de las argumentaciones concurrentes a la hora de desarrollar una acción, y no tanto mediante una posición de poder técnico que, en la mayoría de las ocasiones, no se manifiesta de forma activa sino pasiva: es decir, desde el 'peso de la realidad', reforzándose con los actos cotidianos del trabajo habitual, o manteniendo el statu quo mediante la apelación a la carga de trabajo y la urgencia (Ion, 2006: 92). De esta forma, se advierte una clara fractura que, con el tiempo y la reincidencia, tiende a agotar a los participantes. El problema se agrava cuando se rompen los pactos implícitos establecidos en las discusiones y contribuciones técnicas cotidianas, y termina manifestándose la fuerza que otorga la posición y el poder, más allá de las argumentaciones:

El modelo de intervención, el planteamiento de trabajo con las familias o la visión del caso es, a veces, muy diferente entre trabajadora social y educadora. Siempre prevalece la visión de la trabajadora social, y el no llegar a un consenso real y profundo en base a argumentos resta calidad a la intervención (educadoras sociales).

Cuando se consiguen concretar espacios igualitarios, donde las pretensiones son la discusión y el entendimiento, no el poder, desde las trabajadoras sociales existe convergencia analítica con el resto de profesionales, traducida en un alto grado de acuerdo en el diagnóstico básico respecto a los servicios sociales de base. De esta forma, terminan aportándose sentidos concurrentes en el diagnóstico y, aun, en las vías de solución apuntadas (Gómez *et al.*, 2006: 39). Sin embargo, en contraste con las otras profesiones, y, en concreto, con las educadoras, el texto de las trabajadoras sociales, es en su mayor parte, autorreferente. Es decir, dada su posición estratégica, hablan de sí mismas y de sus necesidades técnicas y laborales, y no tanto de otras profesiones y de sus relaciones con ellas. Desde ahí se puede advertir cómo el alto volumen de atención y tramitación obstaculiza el desarrollo de otro modelo que se despliegue hacia una concepción más activa y ágil del trabajo.

### 3.2. Incrementalismo y emergencia

Intervención social, acompañamiento y seguimiento en condiciones, por no hablar del trabajo en el barrio. Todo ello designa, al mismo tiempo, lo deseable y lo inabordable en el actual estado de cosas. Partes de un modelo prestigioso evocado desde los decisores y técnicos, pero que no puede ser materializado, ya que en la práctica el 'peso de la realidad' favorece el statu quo:

Es decir, el gran volumen de demanda y gestiones que se atienden en esta UTS [Unidad de Tra-

bajo Social] hace inviable poder asumir procesos de acompañamiento, intervención y seguimiento como es debido (trabajadoras sociales).

El debate entre formas incrementalistas, que asumen sin más la actividad sobrevenida, y las más predictoras emerge diagonalmente desde todas las profesiones y contenidos abordados, en cuanto que una gran parte de las actividades se completan mediante procesos en las que todas ellas participan. Por ejemplo, desde la perspectiva de las auxiliares administrativas, aun siendo conscientes de que siempre habrá tareas y actividades imprevistas, la opinión más sedimentada es que podría haber una mejor y mayor previsión. Cuando la improvisación es la constante, acciones irrelevantes vinculadas a las necesidades de las personas pueden convertirse en las más perentorias, y todo tiende a convertirse en urgente, con lo cual se puede perder de vista que sí hay asuntos que requieren ser analizados con más detenimiento. Ésta es una demanda de mayor prospectiva, que debe ir acompañada por una mejor comunicación con las personas que realizan el trabajo:

Intentar planificar qué se tiene que hacer y marcar prioridades, ya que parece que siempre es todo urgente y a veces resulta que no lo es tanto (auxiliares administrativas).

El acrecentamiento del volumen de atenciones y casos, junto al aumento de la gestión que conllevan, determina que una porción importante del trabajo se dedique a tareas burocráticas, restrictivas de otros tiempos y actividades, que podrían equilibrar el análisis y la intervención. Un proceso que, en la actual situación, es percibida como incontrolable por las mismas responsables de los programas, y determina, en buena parte, las formas de acción:

Se dedica demasiado tiempo a la gestión, y muy poco a la reflexión y al análisis (personal de Dirección y Programas).

En las trabajadoras sociales, el balance entre previsión y acción sobrevenida está directamente vinculado con la atención individual que realizan. Ésta asegura su posición estratégica técnica respecto a las otras profesiones, desde una forma de trabajo relativamente controlada y repertoriada (a demandas se corresponden determinados recursos), donde la mayoría de las decisiones estratégicas están tomadas antes, y por encima, de todas las trabajadoras de las zonas de servicios sociales, incluyéndolas a ellas. Soluciones y propuestas esbozadas como el aumento de personal administrativo y técnico, la criba de competencias y actividades en los servicios sociales de base, o la división del trabajo entre tramitación e intervención, eventualmente pueden facilitar cambios parciales, al aligerar la carga de desempeño, pero no abordan el problema de fondo

sobre una transformación paulatina que esté basada en enfoques y metodologías que supongan una alternativa a las actuales. Hasta tal punto llega el compromiso de trabajo generado, en forma de tareas primarias (atención e intervención) y secundarias (preparación), que cuando surgen situaciones 'excepcionales', por ejemplo, por problemas y urgencias en espacios sociales y urbanos degradados, la única posibilidad de intervención contemplada es la contratación de nuevos trabajadores que se dediquen específicamente a esas intervenciones intensivas:

Que exista la dedicación de una trabajadora social y educadora que facilite un proceso de trabajo con las personas y familias que sea realmente preventivo, rehabilitador y de promoción personal y social (trabajadoras sociales).

Una organización, aunque imponga el peso de la estabilidad estructural, siempre contiene elementos emergentes que apuntan al cambio y la supervivencia cultural de los actores y de los mismos niveles y relaciones sistémicas (Morin, 1995: 93). No obstante, para llevar adelante algo apenas esbozado deben darse los pasos políticos, organizativos y técnicos, traduciendo la palabra a la acción. De otra forma, los vocablos sirven sólo como pantalla protectora de las posiciones de poder y terminan operando como exigencia al trabajo individual de las profesionales de las zonas de los servicios sociales. Pero no se trataría de eliminar el abordaje de la demanda a través de la atención. Antes bien, además de lo que significa en la satisfacción de necesidades sociales, la demanda debe indicar situaciones sociales emergentes y problemas nuevos en un ámbito dado, e incluso, constatar qué proyectos están contribuyendo a aminorar situaciones de vulnerabilidad o exclusión. Es decir, las demandas pueden orientar a dinámicas activas materializadas en forma de planes y proyectos. En ese sentido, los servicios sociales de base, por su relación cercana con los ciudadanos, ocupan un lugar privilegiado en la detección de necesidades sociales.

Seguimos detectando un mayor nivel de demanda de recursos de conciliación de vida familiar y laboral en mujeres solas con hijos, y también en temas relacionados con la inmigración. Por otra parte, las personas mayores solas y sin apoyos sociofamiliares también van en aumento (trabajadoras sociales).

Ampliar el panorama de la intervención, extendiéndola más allá de la atención, en muchas ocasiones se significa reivindicando el trabajo comunitario. Tanto es así, que se plantea como demanda recíproca de la base a la estructura de mando, y viceversa. Desde hace varios lustros, en los servicios sociales de base se menciona la asignatura pendiente del trabajo comunitario, que no acaba de materializarse.



Más que por unos contenidos concretos que lo identifiquen, es ya un referente simbólico de lo que no se puede llegar a desarrollar:

Se debería potenciar el trabajo comunitario, partiendo de la situación, de los recursos, dinámicas y procesos de cada zona (personal de Dirección y Programas).

Aunque exista una cierta correspondencia entre las propuestas de Dirección y Programas sobre la necesidad de ampliar la intervención, con lo expresado por las profesionales de las zonas, el problema se plantea cuando lo que se dice está muy alejado de lo que se hace, o se propugna hacer. Ciertamente, hay factores exógenos atenuantes, como el trabajo sobrevenido desde fuera, desde donde se ve a los servicios sociales de base como un cajón de sastre en el que todo cabe. Pero, precisamente por eso, se trataría de reordenar las prioridades y racionalizar el trabajo de modo más previsor, para así hacer posible otras formas de intervenir allende la atención. Es preciso dotar de contenidos y orientación técnica a esas otras formas de trabajo, que si bien no existen en la realidad estructural, son percibidas como necesarias para mejorar la acción y la intervención social. Más allá de las iniciativas individuales precursoras, el núcleo del problema parece estar en la carencia de un diseño y una dirección técnica continuadas (Subirats, 2007: 49). En consecuencia, no es suficiente con abogar por un trabajo más plural y comunitario –que, de tanto repetirlo, produce fatiga institucional–, sino que hay que tratar de poner las bases materiales y técnicas para ello.

### 3.3. Hacia un marco de acción compartido

Las apelaciones a una simbología representativa de un trabajo técnico más plural están relacionadas con la ausencia de un modelo básico de intervención, que, aun aprovechando los preceptos racionalistas y de atención de la práctica actual, los supere, de forma que las diferentes profesiones se sientan legitimadas, puedan apoyarse entre ellas y tengan modelos políticos y técnicos de actuación. Al tener este marco referencial de aprendizaje, la impremeditación de acciones planteadas como remedios urgentes, pero, hasta cierto punto, carentes de sentido, podría encauzarse mejor. Existe un planteamiento técnico amplio donde las profesiones identifican un espacio reconocible de acción. Sin olvidar a las trabajadoras sociales que propician un ‘trabajo de lo social’ más compartido y flexible, en realidad, el paso de la atención a la intervención se plasma más en las otras profesiones y profesionales presentes en los servicios sociales de base, como educadoras, pedagogas o sociólogas. La asimetría entre unas y otras a la hora de definir el trabajo, unida a la carga agenda de las trabajadoras sociales, plantea, por ejemplo, la dificultad para que se produzca un retor-

no a la coordinación técnica, una vez que ciertos casos, los que son inasequibles desde el abordaje individual, son asumidos por las educadoras:

La poca valoración que, en ocasiones, se hace de nuestra labor como educadoras relega la importancia de una buena coordinación para la obtención del trabajo bien estructurado. Esto da lugar a situaciones en las que la educadora trabaja en solitario con las familias, lo que provoca incertidumbres sobre la intervención (educadoras sociales).

Desde estas profesiones, y en concreto, desde las educadoras sociales, se considera la necesidad de no dejarse llevar por la inercia de la actividad y el crecimiento exponencial de las demandas. Con una carga de trabajo alta pero asumible, la derivación no siempre sería definitiva. Algunos casos deberían permanecer siempre en el marco de la atención primaria que aporta la zona.

## Se trataría de reordenar las prioridades y racionalizar el trabajo de modo más previsor, para así hacer posible otras formas de intervenir allende la atención

La transversalidad técnica sólo puede ser posible si los diferentes grupos profesionales parten de una situación material de igualdad aproximada de partida. En consecuencia, cuando no existe una reciprocidad por la que todas se sientan moralmente obligadas por pretensiones constructivas de entendimiento, a participar en los procesos de trabajo, junto a las otras profesiones, dotándose así de identidad mutua, el resultado final distará de lo deseado y podrá repercutir en negativo sobre los ciudadanos implicados. Buscando una optimización del ‘trabajo de lo social’ en el conjunto de los servicios sociales de base, las educadoras realizan propuestas que matizan la actual dinámica y presuponen líneas que, globalmente, podríamos sintetizar en el intento de pasar desde un trabajo social sobrevenido a un trabajo proactivo. A saber, no sólo esperar a que lleguen los problemas a través de la atención, sino tener en cuenta las manifestaciones sociales emergentes.

La radicación exclusiva en la atención configura un modelo de trabajo que encuentra serias matizaciones. Es un diseño cuestionable que, al no contar con un modelo amplio y flexible para el trabajo habitual, no puede actuar como referente conceptual y técnico desde el que poder demandar orientación a las res-

ponsables de los programas, es decir, una perspectiva global, integrada y territorializada de la intervención social:

No hay un método para realizar las intervenciones de forma sistemática, por falta de tiempo y conciencia de su necesidad (educadoras sociales).

Se echa a faltar un diseño referencial amplio, con un carácter interactivo y emergente, en el que la mayoría pueda reconocerse. Una forma de trabajo más coral y participativa, que pueda recrearse en cada intervención (Kaufmann, 1991: 223). Tal orfandad es más palpable en los casos en los que no se observan avances y permanecen estancados. En efecto, si a la dificultad de intentar revertir el curso de la exclusión, se le suma la retroalimentación negativa por el hecho de la invariabilidad de tales situaciones, es fácil comprender que el desánimo y el malestar llegue a manifestarse (Álvarez-Uría, 1993). Es sabido que abordar problemas y necesidades de esta naturaleza, exige planes, proyectos y desarrollos colectivos institucionales que sean asumidos con una responsabilidad compartida, contemplando variadas estrategias y apoyos transversales:

Hay una especial dificultad con las familias cronicadas en cuanto a la motivación para trabajar con ellas: se ven pocos avances y se acaba perdiendo el objetivo (trabajadoras sociales).

En conclusión, esta impotencia conceptual y práctica plantea la cuestión de que, antes que trabajar con las personas para su autonomía, se generan dependencias y reclasificaciones institucionales hacia la ciudadanía.

### 3.4. El rol de la responsabilidad técnica en los servicios sociales

En una estructura organizativa donde existen profesionales de base en las zonas, y otras que son encargadas de programas, aquéllas demandan su compromiso e implicación en acciones que vayan más allá del control, aportando conocimiento, solvencia técnica, claridad en el camino y apoyos concretos. Cuando alguna persona responsable se acerca a ese cometido esperado, se produce un efecto legitimador que no deja de ser mencionado: el trabajo de dirección es imprescindible, porque ayuda y apoya a la intervención de las trabajadoras sociales y, en general, a las trabajadoras o profesionales de las zonas:

Las reuniones de coordinación con los programas, salvo excepciones, son meramente informativas. Se pide que, en las mismas, se incluyan temas de análisis y reflexión, de metodología, de evaluación, de formación que ayuden a la intervención profesional (trabajadoras sociales).

Estas opiniones diferían con las de las responsables de programas, en las que se observaba una pretensión normativa sobre la realidad organizativa y técnica, en el sentido de señalar “lo que tendrían que llegar a ser” los servicios sociales de base. En consecuencia, a efecto de contrastar las intenciones señaladas con las pretensiones y concreciones prácticas, era preciso acercarse a esta realidad con métodos propios del análisis institucional. Es decir, extendiendo la mirada al contexto existencial, como contexto institucional, profesional y social de los servicios sociales de base, que se puede experimentar y observar en situación. Detenerse, desde una dimensión pragmática, no sólo en lo que ‘se dice’ sobre la realidad sobre la que se ha decidido y gestionado, sino también en lo que ‘se ha tratado de hacer o se ha hecho’ sobre ella.

Y más allá de nuestro caso concreto, lo que se debate es la presencia del conocimiento en los procesos técnicos. Así, los niveles estructurales de mando tendrían la responsabilidad de proponer e iniciar estos procesos, pues, sobre el papel, y mucho más en un modelo racionalista de acción, sus responsabilidades tienen que ver con el análisis, el diseño, la planificación y la coordinación, por ejemplo. En este contexto, no dejarse llevar por la inercia administrativa debe suponer un valor que proponga y encauce los procesos de trabajo, con el fin de incorporar el análisis y la reflexión a la dinámica técnica y organizativa. Más allá de constatar hechos tomados como ineludibles, se trataría de emprender acciones que intenten resolverlos. Como corresponde a un dispositivo que funciona, pero que no termina de afinarse, cada programa de los servicios sociales parecía transitar por derroteros demasiado separados y aislados unos de otros. En ello había coincidencia con las opiniones antes vertidas desde la base de la estructura:

Debería existir más coordinación entre los mismos [programas] de cara a facilitar el trabajo en las zonas (personal de Dirección y Programas).

Existe un desajuste entre las intenciones y las acciones, pues, al mismo tiempo que se constata como un hecho censurable, la existencia de una multiplicación de actividades, reuniones y propuestas de cada programa, sin plantearse una ordenación y coordinación de las actuaciones a modo de economías de escala, se advierte una impotencia sobre las posibles medidas para intentar cambiar esa realidad. De esta forma, los equipos de zona tienden a ser receptáculo de propuestas y actividades innumerables que corren el riesgo de perder sentido:

Los contenidos están compartimentados: en ocasiones, el trabajo es por sectores (infancia, mayores); en otras, se refiere a situaciones concretas (discapacidad, inmigración); y en otras, se trabajan tareas de gestión en diferentes prestaciones

(salario social, SAD, ayudas económicas, vivienda); y, por otra parte, en programas concretos (Plan de Inclusión, Plan de Infancia) [personal de Dirección y Programas].

### 3.5. Evaluaciones y pseudoevaluaciones

Continuando con las matizaciones realizadas a los programas y la dirección en los servicios sociales de base, se presentan las críticas a las ‘pseudoevaluaciones’ que, en un contexto de alta carga de trabajo y actividad, son muy dadas a plantearse en estos servicios (Alvira, 1997). Por un lado, las trabajadoras de base manifiestan la necesidad de algún control valorativo que suponga también una retroalimentación sobre el trabajo realizado y sobre la eficacia de las acciones hacia los ciudadanos destinatarios. Además, cuando se trata de evaluaciones internas, su misma realización implica la oportunidad de un trabajo conjunto que puede aportar claridad de ideas en su misma construcción y definición:

La supervisión y evaluación tendría que ser uno de los objetivos principales de los programas para trabajar con las zonas (trabajadoras sociales).

Al mismo tiempo, son calibradas las necesarias evaluaciones externas, si bien se señala que no deben servir como mera legitimación de las estructuras de mando. En ese sentido, se ven necesarias las diferentes formas de evaluación, aunque cuestionando las sostenidas en exclusiva en datos cuantitativos que, aun bien utilizados, no terminan de reflejar las variables intangibles, morales y emocionales que conlleva la atención y la intervención social:

La evaluación es demasiado cuantitativa y muy poco cualitativa, por lo que gran parte de nuestro trabajo y esfuerzo no es apreciado aparentemente, y ello genera, en ocasiones, crisis y frustraciones (trabajadoras sociales).

Cuando detrás de los datos hay cometidos de trabajo y personas que los realizan, es preciso tener un cuidado extremo con su manejo. La utilización descontextualizada de aquéllos, el acento sobre la eficiencia y, al mismo tiempo, la dejación de los análisis sobre el impacto del trabajo y de las medidas aplicadas en los ciudadanos, son preocupaciones recurrentes planteadas por el conjunto de los profesionales. Parece, pues, necesario que exista una reflexión general que implique a todos los niveles sobre cuáles son las actividades más importantes y las líneas estratégicas consecuentes con ellas. La paradoja es que continuamente se apela a un trabajo de reflexión sobre los servicios sociales de base, lo cual sirve como pantalla protectora, y no termina de plasmarse en el curso institucional habitual, lo que provoca cansancio y hastío:

Se debería plantear un trabajo continuado de reflexión, definiendo las tareas prioritarias de cada programa y las líneas estratégicas de trabajo de los programas (personal de Dirección y Programas).

Desde la estructura de mando, se expresaba la necesidad de cumplir las funciones técnicas (reflexión operativa y coordinación) que todo equipo inserto en un territorio y contexto social necesita para acometer los problemas y las posibilidades desde el punto de vista de la previsión y la provisión social. De igual forma, se postulaba una reflexión e intervención en el marco de los centros de zona. Estas propuestas colisionaban con la razón y las prácticas institucionales cotidianas:

Cada zona debería llevar a cabo su propio análisis y planificación, en colaboración con los programas. No tiene por qué existir tanta uniformidad entre ellas (personal de Dirección y Programas).

Había, entonces, una correspondencia, que resultaba paradójica, entre la demanda de las zonas –llegan proyectos ya prácticamente acabados donde sólo se pide su ejecución, como hemos visto anteriormente– y lo apuntado por Dirección y Programas. Es una contradicción evidente desde el punto de vista práctico, pues lo que es una demanda desde la base se articula como una recomendación, no materializada, desde la cúspide. No es difícil señalar que el pensamiento operativo en las zonas de servicios sociales sólo puede enraizar a partir del aliento y encauzamiento desde las posiciones de responsabilidad técnica, y cuando se pongan las condiciones materiales para que ello sea posible; a saber: menos tiempo de atención, más pluralidad y responsabilidad en la intervención y el ‘trabajo de lo social’, estructuración definitiva del personal estable, y asunción de formas de intervención más adecuadas a tal propósito (relacionales, participativas) [Subirats, 2007: 97].

## 4. Conclusiones: hacia unos servicios sociales de base más versátiles

A través de las diferentes voces de estos servicios, hemos intentado exponer una visión caleidoscópica, incorporando una parte de los contenidos y matices que son definitorios de su situación, a modo de una sintomatología orgánica y técnica indicadora de los problemas y posibilidades de los servicios sociales más cercanos a la ciudadanía. Un horizonte temático que, por otro lado, incumbe a las principales profesiones y equipos, y confluye con otras aportaciones a la cuestión de los servicios sociales.

Hemos efectuado una mirada interna, en la que los hemos visto potencialmente como un medio por el

cual, a través de la relación y la interacción social, se apoya a los ciudadanos en el acceso a recursos, restableciendo o manteniendo sus capacidades, con el objetivo de conseguir la autonomía social. Al constituirse como medio para un fin, los servicios sociales de base no pueden limitarse a ser mero receptáculo de demandas extrasistema, cuya tendencia o relevancia sólo será advertida a posteriori desde su extensión, pero que, con una cierta impermeabilidad, van a seguir siendo ajenas y desconocidas a sus prácticas. El abordaje de los problemas sociales implica la comprensión del mundo de la vida en el que se actúa, y con él, el de las personas que acceden a los servicios.

## Conseguir procesos dialógicos compartidos en el ‘trabajo de lo social’ es ineludible para llegar a concebir y desarrollar la participación de los ciudadanos

Hoy, el contexto de los servicios sociales de base es diverso, complejo y con fenómenos emergentes que plantean altas exigencias de conocimiento, versatilidad y de adecuación hacia el mundo social –pensemos en las consecuencias, para las personas, de la actual crisis económico-financiera iniciada en el 2008–. Ante este panorama, lo que parece ocurrir es un estancamiento en las formas organizativas y técnicas presentes desde hace más de dos décadas, donde había un entorno más controlable y uniforme, junto a un panorama metodológico y profesional más homogéneo. No obstante, su observación y crítica debe ser contemplada como la posibilidad de una mejora, pues su crecimiento y modernización suponen la cobertura real e imprescindible de múltiples problemas y situaciones de las personas que acceden a ellos (Rosanvallon, 2010: 40 y ss.). Por lo tanto, conllevan una dualidad entre, por un lado, funcionalidad y operatividad y, por otro, estancamiento, iteración, y aun, incrementalismo, lo cual nubla la apertura hacia formas más adaptadas de acción social sistémica. Este contraste entre la realidad y las posibilidades con el tiempo suscita expectativas de cambio en una parte de los trabajadores y profesionales, expectativas que, al bloquearse o desatenderse, llevan a una frustración creciente. Sin embargo, el incierto crédito hacia el trabajo de los servicios sociales de base, que tiene mucho que ver con los fines de apoyo a la consecución de la ciudadanía de los más débiles, aunque es limitado, sigue existiendo (González Rodríguez, 2008: 199).

Al detenernos en la dimensión organizativa, cuando se consiguen materializar espacios y tiempos de discusión en equidad donde, sin ambages, la pretensión es llegar a acuerdos y medidas para mejorar estos servicios, acuerdos y medidas en las que las trabajadoras y profesionales participarán, siempre que se les informe y tengan el control cabal sobre el uso de la información que han proporcionado. Conseguir procesos dialógicos compartidos en el ‘trabajo de lo social’ es ineludible para llegar a concebir y desarrollar la participación de los ciudadanos, tanto en las medidas dirigidas a ellos, como en otras formas de participación colectiva, formal o informal. Pero esos procesos de comunicación y discusión en todas las direcciones y sentidos, son excepcionales, y se refieren a situaciones buscadas al margen de la configuración organizativa habitual. Tanto en la razón teórica como en la razón práctica, los servicios sociales de base están diseñados y funcionan como organizaciones clásicas jerarquizadas, en las que se dan acusadas asimetrías entre la estructura de base y la de mando, y aun, entre las distintas profesiones presentes. La rigidez en la toma de decisiones, la fragmentación de los programas a modo de departamentos impermeables y restringidos a la comunicación, la contención del sentido de la iniciativa o de la autonomía orgánica, y la burocratización de las acciones y decisiones sociales –más allá de los necesarios procedimientos administrativos–, entre otras cuestiones, denotan que nos encontramos ante una estructura de diseño inadecuado en un ámbito de acción crítico, necesitado de innovación y emergencia, con un contexto social diverso y cambiante. Esta mecanización organizativa de los servicios sociales de base les pone en una situación de desventaja, en cuanto que las formaciones sociales organizadas punteras –económicas o sociales– están evolucionando hacia configuraciones orgánicas en red, donde lo que se valora es el sentido de la iniciativa, la agilidad, el autocontrol y la emergencia estructural a partir de diseños horizontales (Castells, 2001: cap. 3; Boltanski y Chiapelo, 2002: 204). Parece claro que, los objetivos, el contexto y las metodologías potenciales implicadas deben abrirse a diseños orgánicos que permitan respuestas más ágiles y adaptadas a las necesidades de los ciudadanos.

La dimensión técnica de los servicios sociales de base se yuxtapone a la dimensión organizativa y sigue sus tendencias, pero en ella tienen lugar diferencias de criterio, conceptuales y metodológicas, que muestran los valores sobre lo que se hace y, en consecuencia, los apuntes más o menos acabados sobre lo que se podría hacer. Por ello, las líneas fuertes de trabajo se dan a partir de una intervención social en forma de atención individual y, en su caso, de matriz psicológica, que prioriza los argumentos y narrativas internas a la persona frente a las sociales y la relación entre éstas. Y ese trabajo de diseño invariable está vertebrado desde el monopolio técnico del actual trabajo social, que constitu-

ye la referencia técnica ineludible, al menos en dos sentidos confluyentes: por ser la profesión que tiene más presencia cuantitativa (en las zonas y en los programas) y por articularse, a través de su responsabilidad, los procesos básicos de la atención, como forma de trabajo casi exclusiva. Más allá del ingente esfuerzo y trabajo individual que se realiza, esta metodología se adapta notablemente a una estructura burocrática que, mediante la descentralización de los recursos, permite el acceso de las personas, en un número notable, a los centros de servicios sociales, a semejanza del modelo sanitario. Buscando razones que expliquen la utilidad y viabilidad de tal configuración técnica, ésta no es ajena al laborioso proceso de tramitación administrativa con el que se dispensan prestaciones y recursos. A pesar de la concurrencia de varias profesiones que podrían contribuir a la mejora de la intervención, el trabajo que se va definiendo está hecho al talle de la atención y, en ese sentido, ni siquiera llega a representar la aportación metodológica plural del trabajo social.

En el contexto del crecimiento y la estabilización del Estado social y de su defensa crítica, los servicios sociales de base, en gran parte por las demandas realizadas al ámbito de la política, han basado una parte considerable de su legitimidad político-técnica en la asunción de nuevas funciones y prestaciones. Tal respuesta incrementalista supone un activismo aplicado, iterativo, de menor rango que la acción, con un tratamiento indiscriminado de situaciones y decisiones necesitadas de diferente consideración, que a la postre corre el riesgo de confundir lo importante con lo secundario. Más allá de su impacto real, esta escala activista supone un modelo ensimismado de actuación, que sucumbe una y otra vez al torbellino de su propia lógica, posponiendo las propuestas de reforma internas y externas, que, además, son vistas como competencia de un plano decisorio superior.

Frente a la reproducción y reiteración, hay opiniones que abogan por armar una acción más plural. Bajo el principio de realidad, es preciso reconocer el primordial papel de los servicios sociales de base para la ciudadanía que recibe sus prestaciones. Pero al mismo tiempo, habría que desarrollar también esas otras formas de acción más colectivas y, sobre todo, que consideren la constitución social de las personas: posiciones, roles, subjetividad, estructuras psicológicas y relaciones entre ellos. Reconociendo la necesidad de la atención, sería preciso bascular el

trabajo sobrevenido hasta un 'trabajo de lo social' más proactivo, en el que resultaría ineludible una elaboración original de la acción proyectada, sin sustraerse a elaboraciones y decisiones antecedentes o superiores, pero extrañas a su necesario conocimiento conceptual y práctico.

Haciendo pasar como causa lo que no es sino una consecuencia, la repetición de una acción devaluada, que sólo alcanza al rango de aplicación, supone una deficiencia general de conocimiento e información en la mayoría de los procesos que tienen lugar en los servicios sociales de base. En cualquier caso, estas características se erigen en propiedades de funcionamiento de la estructura organizativa y política, de tal forma que lo que debería ser traducido en guía y encauzamiento técnico de las propuestas, propias y ajenas, opera sólo como control, convirtiendo a las personas de mando de los servicios sociales de base en 'guardianas de la estructura', que contienen las situaciones de malestar, aunque esbozando teorías, términos y conceptos prestigiosos en el discurso técnico-social, que en ese contexto suponen, incluso, resistencias a los cambios sociotécnicos. Una acción proyectada que se relaciona a través de sus procesos técnicos y metodológicos con la acción social en sí, con los ciudadanos y sus situaciones, necesitaría de una innovación sostenida, donde los procesos dialógicos y de discusión ayudarían a armar sus cualidades de reconstitución de las capacidades sociales de las personas.

Discutir un modelo de acción explícito, del que se conocieran los compromisos básicos, ayudaría al entendimiento y la participación de los distintos profesionales, de forma que la intervención no supusiera una suma de las individualidades, sino una concurrencia técnica, amplificada a través de las argumentaciones y desarrollos más solventes. Al no ser así, hay una inmovilidad estructural y técnica que sanciona, enjuicia y, todo lo más, reclasifica los problemas estancados, justificándolos ante la sociedad como demostración de que la ayuda o asistencia a los colectivos que no contribuyen al bien económico público por falta de medios legítima a los donantes frente a los receptores (Simmel, 2005: 46). En ese contexto, la participación de los ciudadanos afectados por la exclusión o la vulnerabilidad sólo es contemplada de una manera formal y abstracta, pero casi nunca se piensa que pueden implicarse en la definición de los propios riesgos y posibilidades.

## Bibliografía

- ALONSO, L. E. (1998): *La mirada cualitativa en sociología*, Madrid, Fundamentos.
- ÁLVAREZ-URÍA, F. (1993): “La crisis del trabajo social”, *Claves de Razón Práctica*, nº 34, págs. 61-67.
- ALVIRA, F. (1997) *Metodología de la evaluación de programas: un enfoque práctico*, Buenos Aires, Lumen; Humanitas.
- ARENAS, M. (2010): “Un acercamiento sociológico a la acción social proyectada. Crítica y propuesta de las formas de acción e intervención en el Estado social” [tesis doctoral], Madrid, Universidad Complutense de Madrid [<http://eprints.ucm.es/11516/>].
- BOLTANSKI, L.; y CHIAPELO, E. (2002): *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid, Akal.
- BOURDIEU, P. (1995): *Las reglas del arte. Génesis y estructura del campo literario*, Barcelona, Anagrama.
- CASTEL, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Barcelona, Paidós.
- CASTELLS, M. (2002): *La era de la información. Vol. I. La sociedad red*, Madrid, Siglo XXI.
- CASALMIGLIA, H.; y TUSÓN, A. (2007): *Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso*, Barcelona, Ariel.
- CHAUVIÈRE, M. (2004): *Le travail social dans l'action publique. Sociologie d'une qualification controversée*, París, Dunod.
- FANTOVA, F. (2008): *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*, Deusto, Universidad de Deusto.
- GÓMEZ ALONSO, J. et al. (2006): *Metodología comunicativa crítica*, Barcelona, El Roure.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J. J. (2008): “Estado de bienestar y desigualdad”, en GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J. J.; y REQUENA, M. (eds.), *Tres décadas de cambio social en España*, 2ª ed., Madrid, Alianza, págs. 173-204.
- HABERMAS, J. (1997): *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Madrid, Cátedra.
- (1987): *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*, Madrid, Taurus.
- HERRERA GÓMEZ, M.; y CASTÓN BOYER, P. (2003): *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Barcelona, Ariel.
- IBÁÑEZ, J. (1986): “Perspectivas de la investigación social: el diseño en la perspectiva estructural”, en GARCÍA FERRANDO, M.; IBÁÑEZ, J.; y ALVIRA, F. (comps.), *El análisis de la realidad social, Métodos y técnicas de investigación*, Madrid, Alianza, págs. 31-66.
- ION, J. (2006): *Le travail social au singulier. La fin du travail social*, París, Dunod.
- (1990): *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat.
- KAUFMANN, F.-X. (1991): “The relationship between guidance, control, and evaluation”, en KAUFMANN, F.-X. (ed.), *The Public Sector. Challenge for Coordination and Learning*, Berlín, De Gruyter, págs. 213-214.
- LASCORZ, A.; y PARDO, M. (2002): “La organización en la práctica de los servicios sociales”, en FERNÁNDEZ GARCÍA, T.; y ARES PARRA, A. (coords.), *Servicios sociales: dirección, gestión y planificación*, Madrid, Alianza, págs. 27-56.

- LOUREAU, R. (1975): *El análisis institucional*, Buenos Aires, Amorrortu.
- LUHMANN, N. (1993): *Teoría política en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza.
- MAJONE, G. (1991): “Professionalism and mutual adjustment”, en KAUFMANN, F.-X. (ed.), *The Public Sector. Challenge for Coordination and Learning*, Berlín, De Gruyter, págs. 451-467.
- MARTÍN CRIADO, E. (2008): “El concepto de campo como herramienta metodológica”, *Revista de Investigaciones Sociológicas*, nº 123, págs. 11-34.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL (2009): *El Sistema Público de Servicios Sociales. Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Corporaciones Locales*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Política Social [[http://www.msps.es/politicaSocial/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/MemoriaPCdePBdeSSCCLL2007\\_08.pdf](http://www.msps.es/politicaSocial/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/MemoriaPCdePBdeSSCCLL2007_08.pdf)].
- MORIN, E. (1995): *Sociología*, Madrid, Tecnos.
- PAUGAM, S. (2007): *Las formas elementales de la pobreza*, Madrid, Alianza.
- PIERSON, P. (2001): “Post-industrial pressures on the mature welfare States”, en PIERSON, P. (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, págs. 84-104.
- ROSANVALLON, P. (2010): *La legitimidad democrática*, Barcelona, Paidós.
- (1995): *La crisis del Estado providencia*, Madrid, Civitas.
- ROBERTSON, A. (1992): “La planificación de la política social”, en *Política social y Estado de Bienestar*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, págs. 45-66.
- SIMMEL, G. (2005): *Les pauvres*, París, Presses Universitaires de France.
- SUBIRATS, J. (dir.) [2007]: *Los servicios sociales de atención primaria ante el cambio social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales [<http://www.intress.org/pdf/ssap.pdf>].
- VALLÉS, M. S. (1999): *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Síntesis.
- WATZLAWICH, P.; BEAVIN, J. H.; y JACKSON, D. D. (1983): *Teoría de la comunicación humana*, Barcelona, Herder.

